

## Communication Dijon – 14 et 15 septembre 2000

« Les effets territoriaux de la déréglementation des transports en France et en Europe »

### Les acteurs de la distribution locale de l'électricité

#### face aux logiques de libéralisation du secteur.

Une analyse comparée France-Allemagne

**Antoine BEYER - Laboratoire Image et Ville -**

**Université Louis Pasteur - Strasbourg<sup>1</sup>**

**Résumé.** L'article présente les premières répercussions de la libéralisation sur la gestion locale de l'électricité. En privilégiant la lecture spatiale du phénomène, il analyse plus spécifiquement l'application des directives européennes aux contextes institutionnels nationaux de la France et de l'Allemagne. Dans les deux pays, la confrontation des points de vue et des intérêts des différents acteurs rappelle les lignes de partage selon l'échelle d'appartenance considérée. Elle permet d'esquisser leurs stratégies territoriales et de présenter la dynamique actuelle des modèles nationaux dans la distribution électrique. L'analyse du secteurs électrique conduit à mettre en évidence l'émergence d'un nouveau système de fonctionnement des réseaux technique dans un contexte de libéralisation fondé sur une concurrence que garantit l'éligibilité du fournisseur. Celui-ci est appelé à supplanter progressivement le modèle de *souveraineté territoriale* fondé sur la base du monopole spatial et devrait aboutir à redéfinir l'analyse géographique des aires de marché de l'électricité en Europe.

**Abstract.** This paper deals with the very first impacts of deregulation in the local management of electric energy. Through a spatial approach of the phenomenon, we analyze particularly the way European Directives have been applied in France and in Germany. The research is based on various studies, published papers, and interviews with representatives of the electricity sector. According to the scale considered, the different management strategies suggest the current dynamics of national models in the distribution of electricity. Despite the predictions of important changes, a certain number of factors (economic, technical, institutional) are to be taken into account for the comprehension of the evolution in this field. The analysis undertaken, in both countries, allowed to highlight the rising of a new system of functioning in which competition is guaranteed through the supplier's free choice. This principle would gradually replace the spatial monopoly model, and thus, should lead to a new definition of geographical analysis of the electricity market areas in Europe.

**Mots Clés :** Electricité – Libéralisation – Concurrence – Réseau technique -  
Gestion locale – France – Allemagne

**Keywords:** Electricity - Deregulation - Competition - Public Utilities -  
Local Management France – Germany

Défini en 1996, le texte de la directive sur le marché européen de l'électricité a été transcrit dans les législations nationales. La progressive ouverture de l'accès au réseau bouleverse un secteur jusque-là géré suivant le principe de monopole territorial. Parmi les acteurs concernés, l'attention et les analyses se portent surtout sur les champions nationaux à travers les restructurations industrielles de grande ampleur et les alliances spectaculaires comme celles qu'a récemment connues le marché allemand. Les acteurs institutionnels locaux, moins visibles, occupent pourtant une place non négligeable, garant du service public local. Ils semblent pourtant aujourd'hui les laissés pour compte de cette recomposition, alors même que l'Union Européenne invoque sur le plan politique le principe de subsidiarité comme une des bases de sa construction institutionnelle.

## **1. Les principes du système électrique français**

En France, l'intégration des éléments du système électrique est très poussée. EDF y dispose du monopole du transport<sup>1</sup> et contrôle la quasi-totalité de la production sur le territoire national ainsi que 95,5 % la distribution de l'électricité.

### 1.1. Les nuances du monolithisme d'EDF

La nationalisation de 1946 a pourtant laissé subsister des distributeurs indépendants s'ils étaient financièrement contrôlés par des collectivités locales. De telles entreprises de distribution sont aujourd'hui présentes dans 2800 communes et détiennent 4,5 % du marché électrique français<sup>2</sup> (Fig. 1).

---

<sup>1</sup> Récemment, l'Etat a procédé au transfert en pleine propriété du réseau à haute tension dans un souci de capitalisation de l'entreprise nationale, désignant de fait EDF comme unique gestionnaire de réseau de transport.

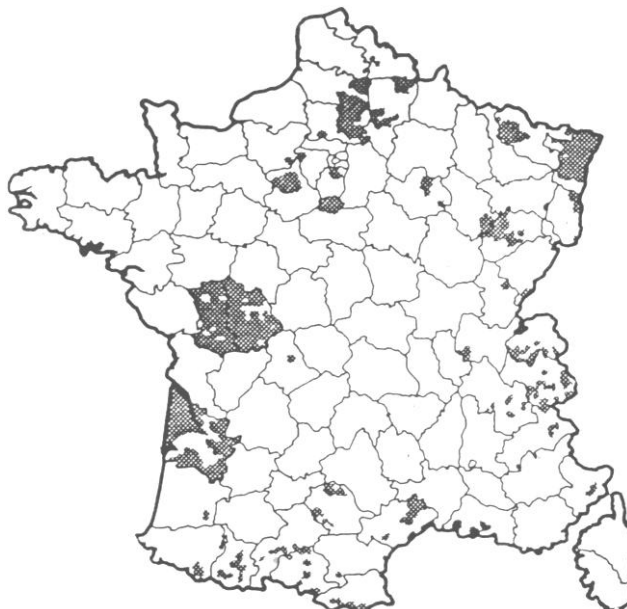
<sup>2</sup> La répartition géographique des entreprises locales de distribution trouve son origine dans l'histoire du secteur. Elle répond à des logiques diverses, selon la

Leurs marges de manœuvre sont pourtant restreintes, car si elles bénéficient d'une exclusivité commerciale sur leur territoire de desserte, elles ne peuvent s'approvisionner qu'auprès d'EDF qui détermine le prix de fourniture de l'électricité. En aval, le prix de cession aux consommateurs est fixé réglementairement. La législation leur permet en revanche de produire leur propre électricité dont la distribution est restreinte à leurs clients captifs, ce que ne fait qu'une minorité d'entre elles étant donné l'investissement à consentir. Le coût de gestion et de renouvellement des infrastructures dans un contexte d'absence de perspective de développement avait conduit nombre de ces structures à une absorption par l'opérateur national. Depuis 1946, leur nombre est passé de 450, à 152 aujourd'hui<sup>3</sup>.

---

présence de ressources hydroélectriques facilement exploitable par des communes (cas des Alpes du Nord et des Pyrénées Centrales), du fait du faible peuplement de zones rurales qui en maintenant éloignées les entreprises privées a suscité des organisations locales (les Deux-Sèvres et la Vienne impliquant directement les deux départements, les Landes et d'autres communes périphériques en Gironde, ainsi que de certaines zones de grande culture du cœur du Bassin parisien (Beauce, Valois et Soissonais où l'on trouve des Sicae -Sté d'Intérêt Collectif Agricole d'Électricité- ouvertes à la commercialisation de l'électricité à des non-agriculteurs dès 1920. L'Est de la France enfin, hormis les communes de Haute-Saône et de Haute-Marne qui se rattachent au groupe précédent présente un nombre plus important de structures de type municipal, héritée de la période de l'annexion allemande de 1871-1918 (dans les deux départements alsaciens et en Moselle, en particulier autour des métropoles de Strasbourg et de Metz).

<sup>3</sup> 122 en régie, 21 SICAÉ (Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Électricité), 5 SEM (Sociétés d'Economie Mixte), 4 autres (SA, coopératives).



Source ANROC

**Fig. 1** *L'implantation des entreprises locales distributrices d'électricité en France. (Echelle 1 : 12 000 000)*

### 1.2. Les communes françaises et la gestion de l'électricité

La loi de 1906 accordait aux communes le droit de concession et la responsabilité de l'organisation du service public. En l'absence de tradition d'intervention économique municipale, les communes vont alors pour la plupart se tourner vers des sociétés concessionnaires privées, contrairement à l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Ce retrait trouve en grande partie son origine dans la conception administrative que l'État central imprime aux collectivités locales, placées sous tutelle préfectorale jusqu'aux lois de décentralisation. D'ailleurs, en l'absence de structures bancaires municipales, les communes étaient peu outillées pour faire face aux besoins importants en capitaux que nécessite la mise en place de réseaux techniques urbains. Avant-guerre, le recours au secteur privé était donc dominant en France dans la gestion des réseaux électriques qui seront pour cette raison majoritairement nationalisés. L'éclatement de la carte communale française, en réduisant les capacités financières ou techniques suffisantes conduisait à

déléguer l'exploitation du service public local d'électricité à EDF qui devenait le seul concessionnaire possible<sup>4</sup>. La position dominante du nouvel acteur public qui n'a fait que se renforcer avec la politique d'équipement du pays n'avait pas été conçue à l'origine de manière aussi hégémonique. Les entités régionales indépendantes initialement prévues n'ont jamais été mises en place, remplacées par une structure intégrée qui plaçait pour longtemps les municipalités en position de subordination. Les communes n'ont bénéficié que d'un pouvoir marginal, laissant (sauf exception) à l'opérateur public le soin de gérer librement le réseau. Le devoir de contrôle, en particulier la comptabilité qui était confiée aux collectivités locales était dans les faits impossibles à tenir par des structures de petite taille sans grandes ressources humaines ou financières.

Il faut attendre les lois de décentralisation de 1982 pour que s'instaure un nouveau rapport entre autorités concédantes locales et EDF. La FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies) diffuse à partir de 1992 un nouveau modèle de contrat trentenaire qui accorde une plus large part à la négociation avec le concessionnaire et garantit le versement d'une redevance aux collectivités concédantes. Par ailleurs, les communes se constituent progressivement en groupements de collectivités (en particulier les syndicats départementaux), mieux à même de négocier les contrats avec EDF. Une Association pour l'expertise des concessions (AEC) est mise en place, qui offre à ses adhérents une évaluation des performances du concessionnaire. L'émergence progressive d'un contre-pouvoir dans la gestion électrique est loin d'être négative pour EDF.

---

<sup>4</sup> On peut rappeler que la nationalisation du secteur de l'électricité ne s'imposait ni techniquement ni économiquement. Les historiens ont souligné que les réseaux privés avaient bien suivi la croissance de la demande dans l'Entre Deux Guerres. Cf. *Histoire de l'électricité en France*, Dir. F. Caron et F. Cardot, Fayard, en particulier le tome 2

Ses services déconcentrés lui permettent d'approfondir son ancrage local, son rôle de distributeur exclusif d'électricité sur le territoire de la concession et d'assurer un dialogue plus étroit avec les collectivités concédantes.

En principe la législation laisse aux communes le choix de la formule d'exploitation du réseau électrique : **la régie** qui relève plus d'un héritage historique (cas de Metz), **l'affermage** qui est le cas des communes rurales assumant elles-mêmes le financement du réseau (avec l'aide de dispositifs d'aides financières spécifiques) et enfin **la concession**, où l'investissement est à la charge de l'exploitant. Les deux derniers cas sont en fait très voisins et réunis sous l'appellation de secteur desservi par EDF, puisque l'entreprise publique dispose d'une exclusivité complète qui lui assure une position dominante dans la distribution française, alors que dans les deux cas le réseau fait désormais partie intégrante du patrimoine des collectivités locales.

## **2. L'organisation territoriale des réseaux électriques en Allemagne**

L'**Allemagne** présente une configuration plus décentralisée. Un millier d'entreprises, les EVU (*Energieversorgungsunternehmen*), assurent les diverses étapes de la production et de la distribution de l'électricité à travers le pays.

### 2.1. L'emboîtement des monopoles territoriaux

De tailles très différentes, les EVU ne sont pas présentes sur tous les segments : certaines sont seulement productrices, d'autres seulement distributeurs et une partie cumule ces fonctions. La législation de 1935, mise en place par le ministre nazi de l'économie J. Schacht et confirmée par celle de 1957, visait à réduire la concurrence. Le dispositif affermissait la position

de monopoles régionaux des grandes compagnies pour la production et le transport, tout en maintenant le découpage antérieur des aires de distribution. Le système parvient quasiment inchangé jusqu'à la libéralisation de 1998.

Les acteurs sont plus nombreux et les relations qui les lient sont plus complexes que dans le cas français. Le système électrique allemand traditionnel peut se décrire comme l'emboîtement de trois niveaux géographiques monopolistiques : local, régional et supra régional qui correspondent aussi à une hiérarchie d'acteurs.

#### *- Les compagnies supra régionales*

Les compagnies supra régionales, au nombre de 8 jusqu'en 1999<sup>5</sup>, dominent le système par la maîtrise des lignes de transport à haute tension et contrôlent 90 % de la production nationale. Elles assurent la coordination et l'équilibre sur l'ensemble du territoire qui lui est attribué. Elles assurent l'exploitation des principales centrales du pays, assurant les trois quarts de l'alimentation du réseau, et gèrent à travers la DVG (*Deutsche Verbundgesellschaft*) leur interconnexion avec les pays étrangers. Leur position dominante a été encore renforcée par la prise de contrôle en commun du réseau de production et de distribution est-allemand lors de la Réunification (VEBA, *Vereinigte Energie Werke A.G.*). Ces entreprises se sont au demeurant diversifiées dans de nombreux secteurs économiques annexes, de la chimie à la téléphonie mobile, en passant par la collecte des

---

<sup>5</sup> EnBW : Energie Baden Württemberg (Stuttgart)

VEBA : Vereinigte Energie Werke Aktiengesellschaft (Düsseldorf)

HEW : Hamburgische Electricität – Werke (Hamburg)

BEWAG : Berliner Licht und Kraftwerke Aktien Gesellschaft (Berlin)

RWE : Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk Aktien-Gesellschaft (Essen)

VEW : : Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen (Dortmund)

VIAG : Vereinigte Industrie-Unternehmungen Aktien Gesellschaft (München)



déchets urbains. Elles tendent aujourd'hui à s'en défaire pour se recentrer sur leur métier d'électricien et dégager les capitaux nécessaires à leur restructuration



Source : Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke 1999)

**Fig. 2.** Carte des anciennes zones de distribution électrique en Allemagne Fédérale. (Echelle 1:6000000)

#### - Les compagnies régionales et locales

Les acteurs locaux de petite extension géographique correspondent à des services régionaux ou à des ateliers municipaux (*Stadtwerke*)<sup>6</sup>. On en dénombre un peu plus de 400 qui assurent 33 % de la distribution de

<sup>6</sup> dont la moitié produit du courant

l'électricité. Seule la moitié d'entre elles produit de l'électricité. Leurs territoires de desserte vont de zones urbaines assez étendues avec une population importante à des réseaux assurant à peine la desserte d'une commune rurale de montagne. En l'absence d'une production électrique propre ou suffisante, l'acteur de niveau inférieur est dans l'obligation de recourir au réseau supra régional auquel il est rattaché, à charge à ce dernier d'équilibrer les demandes émanant de sa circonscription. Toutefois, de nombreux centres de production sont des sociétés indépendantes, où les divers acteurs du système ont des participations et ainsi peuvent disposer de l'électricité produite au prorata de leurs participations financières dans l'entreprise. La distribution de l'électricité intervient en fait souvent dans une palette plus large de services urbains municipaux qui va du service des eaux au gaz ou encore aux transports en commun.

L'encadrement régional est assuré par des entreprises qui gèrent à cette échelle le transport et la distribution. Elles se retrouvent particulièrement dans les espaces moins denses, laissées à l'écart lors du mouvement municipal d'électrification du tournant du siècle. Plus fréquemment que les premiers, elles peuvent être des filiales de firmes supra régionales qui détiennent des participations dans leurs capitaux à côté des acteurs institutionnels.

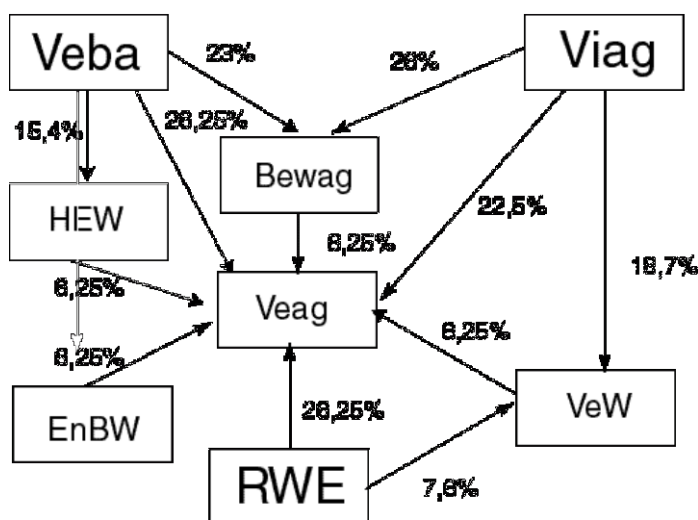
Chaque niveau dispose ainsi d'une autonomie et d'attributions qui lui sont propres. On retrouve ici la conception d'une gestion en termes de subsidiarité, propre aux systèmes fédéraux. Le système dans son ensemble repose sur le principe du monopole territorial où l'exclusivité de distribution est simultanément associée à une liberté de production du courant électrique. Ainsi, malgré la multiplicité des acteurs, l'organisation repose sur une relation qui lie chaque consommateur à un distributeur unique.

## 2.2. Une imbrication des niveaux de contrôle

Les relations techniques et commerciales se doublent de participations financières croisées. Les liens ainsi tissés entre les diverses structures sont assez complexes, mêlant capitaux privés et les collectivités territoriales. Ils concernent aussi bien les structures de même niveau que de niveaux différents (Fig. 3 et 4). Les compagnies supra régionales détiennent ainsi de nombreuses participations dans les structures locales, mais les premières sont à leur tour détenues en grande partie par les municipalités, les Kreise ou les Länder. Ainsi, contrairement à la France, on note une très forte présence des acteurs locaux, aussi bien dans la gestion que dans le contrôle économique du système électrique allemand.

<b>RWE Energie AG</b>	30 % du capital est détenu par les collectivités territoriales
<b>Preussen Elektra</b>	Capital Privé
<b>VEW AG</b>	45 % du capital appartient aux communes
<b>Bayernwerk</b>	58 % appartiennent au Land de Bavière
<b>EnBW</b>	70 % du capital est détenu par les collectivités territoriales

**Fig. 3** Origines des capitaux des firmes supra régionales  
(Sources diverses)



**Fig. 4** Participations croisées des firmes supra régionales en 1998  
(Source Energiearchiv 1998)

De telles participations relèvent autant de logiques économiques que de calculs politico-institutionnels dont le manque de lisibilité a été maintes fois critiqué. Longtemps le système de participation réciproque a constitué de véritables prébendes pour les partis et les élus politiques qui obtenaient d'importants émoluments pour siéger dans divers conseils d'administration. Les vives critiques dont faisait l'objet ce système a sans aucun doute contribué à la radicalité des choix de la réforme de 1998. La France au contraire a suivi une politique en apparence moins discutée, mise en œuvre par des techniciens, favorable à une approche en termes de coûts marginaux et une tarification étroitement encadrée par l'État. La plupart des élus locaux français reconnaissent pour l'ensemble l'efficacité de la gestion technique et économique d'EDF et de ce fait ne ressentent pas la nécessité d'un changement de gestion.

### **3. Les distributeurs locaux face à la libéralisation du secteur de l'électricité en France et en Allemagne**

#### 3.1. La redéfinition des règles du marché de l'électricité

La directive européenne concernant le secteur de l'électricité s'inscrit dans une démarche d'ouverture de marchés nationaux jusque-là contrôlés par des entreprises de type monopolistique. La constitution d'un marché unique par l'introduction de la concurrence veut assurer le traitement égalitaire des consommateurs et des entreprises européennes. Sur le plan économique, elle doit assurer la baisse des prix à la consommation pour le consommateur et asseoir le renforcement de la compétitivité européenne par l'émergence de grands acteurs économiques. Cette politique a prévalu dans d'autres secteurs comme les transports (aérien, ferroviaire) ou les télécommunications. Pour le secteur de l'énergie aussi, la libéralisation du marché est graduelle afin de susciter une progressive adaptation des acteurs nationaux garants des conditions de concurrence à venir.

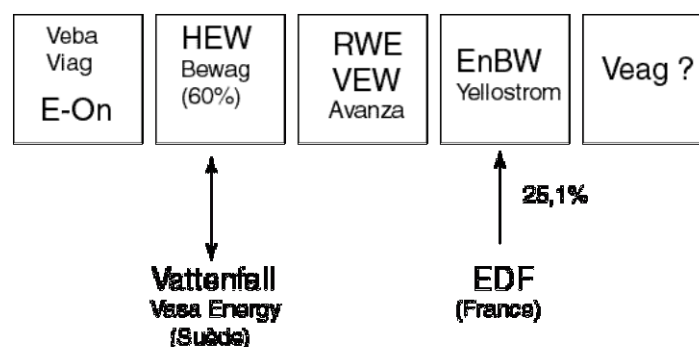
Dans le secteur de l'électricité, la procédure d'ouverture retenue s'établit sur le principe de l'éligibilité à côté des monopoles territoriaux et de l'abaissement progressif des volumes consommés nécessaires pour passer dans cette catégorie (Fig.6). À terme tous les consommateurs devront pouvoir choisir librement leur fournisseur. Les clients consommateurs concernés par cette mesure ont alors la possibilité de s'approvisionner chez le producteur européen de leur choix. Le rythme d'ouverture des réseaux est très variable selon les pays. Certains dont l'Allemagne ont poussé rapidement la libéralisation, alors que d'autres, comme la France, interprètent *a minima* la législation et le calendrier d'ouverture.

Date d'application	Sont éligibles les sites qui consomment ...	Nombre de sites éligibles en France	Part du marché français
Du 1/1/1997 et 1/1/1999	... Plus de 40 gWh par an	Environ 400 grosses usines (aluminium, acier, chimie de base, papier...)	de l'ordre de 25%
À partir de 1/1/2000	... plus de 20 gWh par an	Environ 800 unités (métallurgie, agroalimentaire...)	de l'ordre de 30%
À partir du 1/1/2003	... plus de 9 gWh par an	Environ 2500 sites de moyennes entreprises	de l'ordre de 33%

1 gigawattheure (gWh) = 1 million de kilowattheuresWh

**Fig.6** Calendrier européen d'ouverture du marché de l'électricité  
(Source : L'Expansion du 11/7/1996)

En Allemagne, la restructuration du marché électrique a frappé par la rapidité et la radicalité de sa mise en application à partir d'avril 1998. Le gouvernement cherchait à réduire la complexité du système et à améliorer sa faible efficacité économique. Le marché est aujourd'hui complètement éligible libéralisation totale du secteur, poussant la libéralisation plus loin en deux ans que la Grande-Bretagne ne l'avait fait dans sa réforme depuis dix ans ! La guerre des prix qui a suivi la nouvelle réglementation a conduit les grands acteurs supra régionaux à se rapprocher : VIAG et VEBA ont fusionné en juin 2000 pour former le groupe E-On en, suivis par RWE et VEW. La multiplicité des participations croisées et des contrôles communs d'entreprises du secteur a conduit les nouveaux groupes à se défaire de certaines participations sous la pression de l'office fédéral des cartels. Le désengagement des anciens majors a ainsi permis au groupe hambourgeois HEW de prendre le contrôle de la société de distribution berlinoise BEWAG. Le sort de VEAG est encore incertain quant au repreneur. De nombreux groupes étrangers sont sur les rangs dont EDF et les électriciens américains. De tels mouvements favorisent la pénétration étrangère : les électriciens français et suédois sont parvenu à prendre des options sur certains acteurs régionaux, EDF a acquis 25,1 % d'EnBW et des accords ont été passés entre HEW et l'opérateur suédois de référence Vattenfall.



**Fig. 7** : Simplification et internationalisation du marché allemand de l'électricité

La stratégie gouvernementale française est en revanche marquée par un fort attachement à l'opérateur dominant instrument du service public à la française. Elle se traduit par une adoption très lente et une interprétation minimale des exigences européennes, voire retard de calendrier de plus d'un an pour la première phase de la procédure. Les pouvoirs publics jouent une partition dangereuse donnant l'image d'une protection de son marché intérieur, alors même que le champion national français, fort de ses bas coûts de production et d'une taille supérieure à ses concurrents jouit d'une faible contestabilité sur son marché domestique tout en prenant de nombreuses positions stratégiques hors des frontières nationales (en Grande-Bretagne et en Allemagne). Il est vrai que la situation devient embarrassante sinon dommageable à EDF qui soutient auprès du gouvernement l'adoption des règlements européens.

### 3.2. La libéralisation électrique en France : une construction juridique inachevée

L'introduction des directives européennes de déréglementation dans la législation française conduit à se pencher sur les textes fondateurs de 1946

dont l'application, on l'a vu, avait été très incomplète. La reformulation légale des compétences semble offrir deux orientations. La première conduirait à entériner l'état de fait qui assure à EDF une position dominante, l'autre consiste à réaffirmer l'esprit de 1946 en assurant une plus forte participation des collectivités locales dans le contrôle de la distribution électrique, voire dans sa gestion. Si cette éventualité était confirmée, les acteurs locaux pourraient redevenir en partie maîtres de leurs destinées électriques.

Dans le système transitoire qui s'est mis place, les principaux laissés pour compte sont indéniablement les distributeurs locaux d'électricité. Alors jusqu'ils avaient été jusqu'alors assimilés aux industriels pour les conditions de tarification, les Entreprises locales de Distribution (ELD) ne disposent pas aujourd'hui comme ces derniers de l'éligibilité. Tandis que les prix aux industriels sont désormais négociés, les ELD sont encore tenus par des tarifs affichés. Si la loi de février 2000 prévoit dans l'article 19 « *qu'ils ont la capacité juridique de passer des contrats pour le volume d'électricité consommé par les clients désignés comme éligibles* », comment trouver une place d'intermédiaire économiquement justifiée ? Les ELD sont directement menacées par la désaffectation de leurs gros clients industriels au profit des grands producteurs européens.

Dans le même temps, les ELD se voient aussi pénalisées par la politique tarifaire publique imposée à EDF. La baisse des prix de vente de l'électricité au public est en effet plus rapide que l'évolution des prix de référence aux industriels. En cherchant à faire profiter les ménages de la baisse tarifaires, le gouvernement développe un argument politique qui cherche à convaincre les ménages que la déréglementation ne profite pas qu'aux gros consommateurs et entend dissiper l'idée que la baisse des prix



consentis à ces derniers le serait au détriment des clients captifs. Là encore la tenaille tarifaire semble s'effectuer au préjudice des Entreprises Locales de Distribution tenues aux seuls prix affichés, alors que les contrats des industriels sont libres de toute référence.

Dans une situation financière appelée à se tendre encore, des compensations financières (ristournes et aides diverses) sont accordées aux EDL. À terme domine cependant un sentiment d'artificialité croissant avec l'élargissement progressif de l'éligibilité. Pour nombre d'EDL, le risque de disparition est important si aucune marge de manœuvre ne leur est laissée. L'ANROC <sup>7</sup> demande avec insistance une éligibilité complète pour l'ensemble de leur distribution, ce qui reviendrait à faire disparaître le dispositif du prestataire unique établi en 1946. Pour l'association, cette mesure aurait aussi valeur de gage à l'acceptation par la France des nouvelles règles de la concurrence, tout en assurant la réciprocité de l'ouverture du marché de l'électricité chez les partenaires de l'Union. Mais les conséquences d'une telle décision sont d'une tout autre ampleur. Reconnaître le caractère éligible des ELD reviendrait à accélérer un processus de libéralisation dont le gouvernement cherche au contraire à réduire la portée. D'ailleurs cette mesure serait-elle suffisante pour assurer la pérennité de ces établissements ? L'étroitesse du marché qui est le leur et leur taille réduite risque de les condamner à être la proie d'acteurs de plus grande envergure et le cheval de Troie sur le territoire national.

La requête de l'ANROC aurait des conséquences juridiques qui dépassent largement le cadre des ELD. Selon le principe républicain d'égalité de traitement des communes, la reconnaissance du libre choix du fournisseur pour certaines d'entre elles devrait conduire à un alignement des

dispositions de liberté tarifaire du distributeur local pour l'ensemble des collectivités, et en particulier celles qui dépendent d'EDF.

Un tel dispositif reviendrait dans les faits à introduire une libéralisation plus forte qu'en Allemagne, car contrairement à l'Allemagne où le concessionnaire est propriétaire de son réseau de distribution, en France la propriété en revient au concédant (la commune ou le regroupement communal). La possibilité d'une concession sans propriété correspondrait alors à un moindre coût d'entrée sur le marché français pour d'éventuels concurrents européens ou du moins la possibilité d'intervention en tout point du système national pouvant déstabiliser EDF (stratégie du « *Hit and Run* »).

Peut-on alors limiter l'éligibilité aux ELD actuelles ? Ce serait faire une entorse à l'idée d'égalité territoriale, l'un des fondements de l'administration française. Comment interdire aux autres communes de faire jouer la concurrence entre prestataires ? Entre deux politiques, le gouvernement français semble avoir opté pour la préservation du système existant au risque de condamner à terme les ELD à une existence totalement artificielle.

### 3.3. Évolutions récentes et perspectives pour acteurs locaux en RFA

La redéfinition des conditions de la concurrence a été rapide en Allemagne. Le renouvellement des conditions de l'offre se traduit par l'éligibilité totale des consommateurs. La guerre des prix est alimentée par les réseaux supra régionaux et conduit à une baisse de 20 à 30 % du tarif antérieur qui intéresse en premier chef les entreprises. Ainsi la chaîne de distribution

---

<sup>7</sup> Association Nationale des Régies de Services Publics et des Organisations constituées par les Collectivités territoriales

Drogerie Markt a retenu la proposition d'EnBW pour alimenter ses 473 établissements répartis sur l'ensemble du territoire allemand. Le contrat passé pour trois ans permet à l'enseigne d'économiser 2 M de DM sur les 7 de sa facture d'électricité et d'établir une facture unique.

Comme producteurs et distributeurs, les régies municipales subissent directement la concurrence des grands acteurs leaders du marché et se voient dans l'obligation de suivre la baisse tarifaire. Le législateur leur a cependant ménagé un léger avantage dans la compétition. Jusqu'en 2006, les services municipaux peuvent bénéficier de la disposition "Single Buyer", c'est-à-dire qu'elles peuvent se substituer alors aux éventuels vendeurs extérieurs, mais en s'alignant aux conditions tarifaires proposées par ce dernier. Cette configuration explique ainsi que les particuliers semblent moins enclins à suivre les nouvelles offres. 10 % d'entre eux seulement aurait changé effectivement de fournisseur. La forte pression à la baisse des prix constitue une sérieuse menace pour les installations alternatives coûteuses dont se sont équipées les communes dans un contexte favorable aux énergies renouvelables ou à la valorisation des déchets et que les niveaux de tarifs élevés ou les subventions permettaient de faire fonctionner. De même, les prix de transit fixés par le législateur sont relativement faibles pour faire jouer la concurrence, alors que les coûts de distribution qui incombent aux réseaux locaux demeurent élevés (coût de la main d'œuvre, entretien des lignes enfouies).

Mais les services communaux sont aussi acheteurs en gros d'électricité et courtisés par les producteurs dans un marché globalement excédentaire. A ce titre ils profitent de leur position d'intermédiaire et engrangent en partie la plus-value liée à la baisse tarifaire. Pour peser davantage face à la constitution de groupements nationaux se dessinent des

alliances d'intérêts entre services municipaux. On assiste ainsi à la constitution de groupes d'achat de communes afin de négocier les meilleurs prix. Ces alliances (*Vertriebspartnerschaft*) tendent à former de véritables "cercles urbains"<sup>8</sup> qui pourraient à terme développer des compétences stratégiques propres entre entreprises communales.

Au-delà des composantes économiques de la concurrence, se pose donc la question de l'adaptation organisationnelle. Si dans un premier temps les Stadtwerke semblent dans l'ensemble tirer profit de la nouvelle situation de baisse des prix de l'électricité sur le marché, elles sont aussi très contraintes par une législation qui interdit les activités économiques hors de leurs zones d'influence immédiates. Par ailleurs, elles sont liées à une mission d'intérêt public (*öffentliches Zweck*) et doivent apporter des preuves de la rentabilité de toute activité. Une gestion aux horizons municipaux réduit enfin leur vision stratégique et leur possible réactivité dans un marché en rapide évolution. Les contraintes réglementaires laissent donc une confortable marge de manœuvre à leurs concurrents privés de plus grande taille.

Devant le risque croissant de pertes financières à terme, les communes allemandes sont nombreuses à envisager la cession pure et simple de leurs installations, ou moins radicalement la fusion avec des entreprises à capitaux privés. Tel est par exemple le cas des Services municipaux de la ville de Stuttgart qui a fusionné avec Neckarswerken. Cette tendance est plus nette dans les Länder orientaux qui comptent 172

---

<sup>8</sup> - kommunales Netzwerk Niedersachsen (>Branschweig, Bremen, Osnabrück)  
 - Südhessen, Darmstadt, Wiesbaden, Offenbach  
 - Rheinscheine (Krefeld, Düsseldorf, Duisburg, Neuss)  
 -Kraftwerkpool Ostdeutschland (18 Stadtwerken)

cessions (soit la moitié des services municipaux), contre 80 sur les 741 que compte les anciens Länder (parmi lesquelles Stuttgart ou Francfort).

Dans cette évolution, les communes risquent cependant de se heurter au manque d'intérêt des acteurs dominants. L'enjeu des grands groupes ne réside pas dans une acquisition qui immobiliserait un capital conséquent, au moment où les marges commerciales sont sérieusement écornées et où d'importants investissements doivent être consentis dans l'amélioration de l'outil de production. Les communes qui ont investi lourdement l'ont en partie fait à fond perdu dans les réseaux de distribution (lignes enterrées) ou de production (génération d'électricité écologique). D'ailleurs, il n'est pas impossible que d'ici quelques années elles soient amenées à céder pour rien une activité de distribution devenue déficitaire. La concurrence entamée aujourd'hui risque donc de conduire à une véritable simplification de la carte des acteurs de l'électricité et la suppression de centres de décisions secondaires réduit à des circonscriptions de gestion.

Envisager le rôle des acteurs locaux dans la reconfiguration actuelle du secteur de l'électricité a permis de mettre en évidence l'évolution de la législation communautaire et ses impacts sur l'organisation territoriale de ce marché. L'élargissement progressif de l'éligibilité à tous les consommateurs offre un volet économique en assurant le principe de l'accès à la ressource au moindre coût pour le consommateur. Elle revêt aussi un enjeu industriel pour les Etats et l'Union en permettant à leurs champions nationaux le développement de véritables stratégies européennes. En revanche, les acteurs locaux semblent aujourd'hui cantonnés à des rôles secondaires malgré les perspectives que semblait ouvrir le nouveau contexte libéral.

En France, l'interdiction des Entreprises Locales de Distribution à l'éligibilité ne répond que secondairement aux intérêts d'EDF comme fournisseur attitré. Sa remise en cause correspond à un enjeu politique risquant de déstabiliser les principes de l'architecture institutionnelle globale. Cette question de l'égalité du traitement au fondement de la République et le maintien sous tutelle des autorités locales qui en résulte se heurte ici comme dans bien d'autres domaines aux logiques actuelles de la construction européenne. En Allemagne, les acteurs locaux de l'électricité qui jouissent d'une plus large liberté apparaissent comme un échelon intermédiaire dont l'indépendance est menacé à terme. Ils bénéficient encore pour un temps de la prime à l'acteur historique, mais risquent d'être contraints à une politique d'association ou cession. Dans une perspective de subvention croisée des services publics où l'électricité était largement excédentaire dans les bilans consolidés, c'est alors l'ensemble du rôle économique des acteurs locaux qui risque d'être remis en question.

Par ailleurs, l'adoption d'une législation plus libérale dans le secteur de l'électricité à partir de 1996 peut être interprétée comme la déstabilisation d'un système de gestion territoriale mis en place dans le deuxième tiers du siècle pour les pays considérés. On retiendra respectivement les dates de 1935 pour l'Allemagne et de 1946 pour la France. La stabilité du système ancien qui cherchait à limiter les effets de la concurrence s'appuie sur l'emboîtement hiérarchique de modèles fondés sur un strict monopole territorial liant à chaque niveau le consommateur d'électricité à un fournisseur unique. L'instauration en cours du principe de l'éligibilité bouleverse les anciens partages d'aires de marché. En offrant théoriquement au consommateur final la liberté de choix d'approvisionnement, il rompt l'assise géographique qui le liait de fait à son

fournisseur. On assiste donc bel et bien à un changement de paradigme dans la construction et l'exploitation d'un espace réticulaire, ce que résume le tableau suivant :

<b>Modèle traditionnel</b>	<b>Modèle émergent</b>
Monopole territorial	Eligibilité
Hiérarchie stricte/ Unilatéralité	Egalité de traitement/ Multilatéralité
Principe de régulation administrée	Principe de concurrence encadrée
Tarification imposée	Tarification proposé
Stabilité	Equilibre dynamique

La liberté de choix du consommateur accompagné d'une volonté d'atténuation du coût de transit conduisant idéalement à la formation d'un marché unifié de l'électricité. S'oriente-t-on vers une déterritorialisation de la ressource électrique, puisque producteurs et consommateurs peuvent de répartir indifféremment au sein de l'Union Européenne. Le postulat d'une homogénéisation par le jeu de la concurrence demeure encore une inconnue. D'une part, les pratiques restent à mettre en place. Dans cette perspective, les montants et des mécanismes d'attribution des droits de transit seront déterminants. Aujourd'hui, les éléments de réglementation restent établis au mieux à l'échelle nationale.

La substitution d'un principe d'organisation à l'autre est loin d'aboutir à une convergence dans l'organisation des réseaux. On peut ainsi conclure à la coexistence durable de systèmes différents. Alors que le processus débute, ressort avant tout la diversité des situations nationales ou régionales. Elles sont la traduction de structures héritées, mais aussi selon de perceptions institutionnelles. S'agissant d'un processus en cours de construction, la réglementation évolue au rythme de l'apprentissage pour les protagonistes et les consommateurs de ce nouvel espace. Les effets de la

libéralisation sont variés selon l'ampleur et les rythmes nationaux

d'application de la législation.

Septembre 2000

Université Louis Pasteur - Strasbourg1  
Faculté de géographie  
Laboratoire Image et Ville  
3, rue de l'Argonne  
67000 Strasbourg  
beyer@lorraine.u-strasbg.fr



## Bibliographie

- « Der Staat der Stromer », Der Spiegel n°46, 1995, pp. 76-110.
- « Dérégulation : un automne effervescent », J3E, n°696, 11/1999.
- « Dérégulation. Une nouvelle race d'électriciens », Enjeux, Mai 1998, pp.108 à 116.
- « EDF ou la Mégamutation d'un géant français », L'Expansion, n°615, du 17/2/2000, pp. 42 à 57.
- « La dérégulation de l'électricité », Les Echos du 13/10/1999.
- « La guerre des prix de l'électricité profite au consommateur allemand », le Monde du 27/8/1999.
- « Le marché allemand entre dans l'ère des concentrations », le Monde du 28/9/2000-08-10.
- « Les collectivités locales et la libéralisation du marché », Enerpressen°7448 du 10/11/1999.
- « Qui va gagner la guerre de l'électricité ? », Le Nouvel Economiste, n°1137, du 15/10/1999, pp. 32 à 38.
- Bureau d'Economie Théorique et Appliquée (BETA), 1990, *Les groupes électriques allemands. Analyse institutionnelle, structurelle et stratégique*, rapport de recherche, Strasbourg.
- Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, 1997, *L'électricité en France et en Europe*, Imprimerie Nationale Editions, Paris, 124 p.
- Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, 1998, Congrès national de Deauville, 17-19 septembre 1997, « Préparer le service public des années 2000 », Imprimerie Nationale Editions, Paris, 420 p.